

# Novos referenciais de desenvolvimento e planejamento territorial: possibilidades para as pequenas cidades?

*Angela Maria Endlich<sup>1</sup>*

---

## RESUMO

Este artigo procura sistematizar sobre os novos referenciais de desenvolvimento, focalizando elementos que dão origem ao desenvolvimento local, características de experiências consideradas bem sucedidas, bem como diversas ponderações acerca de seus limites e alcances. O foco, na perspectiva geográfica, vai para as áreas não-metropolitanas, especialmente no que se refere aos municípios com pequenas cidades, áreas freqüentemente negligenciadas nas políticas territoriais tradicionais.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento local. Pequenas cidades. Escalas.

---

## INTRODUÇÃO

Os novos referenciais de desenvolvimento, gestão e planejamento do território estão vinculados às transformações que vêm ocorrendo nas últimas décadas. As bases materiais para as articulações entre os territórios e formação de redes, as transformações macroeconômicas na forma de acumulação capitalista e seus desdobramentos microeconômicos promovem uma nova forma de intervenção territorial.

Tratar desse tema implica enfrentar certa complexidade. Os eventos que inspiram estas reflexões são contemporâneos e embora já se observe com clareza algumas dinâmicas, elas estão em curso e, sendo portanto, possível nem prudente uma análise conclusiva acerca das mesmas. Embora recentes, existe uma ampla produção bibliográfica, tanto de entusiastas como de críticos, o que dificulta acompanhar todo o debate de interpretação das novas dinâmicas, bem como as proposições pragmáticas inspiradas nas mesmas.

A formulação de políticas territoriais tem como motivação principal tentar resolver o desenvolvimento desigual. Imediatamente anterior ao que se tem denominado como nova política regional ou local, havia outra pensada no âmbito do Estado interventor *keynesiano*. Tais intervenções foram formuladas tendo em vista as disparidades geradas pelo desenvolvimento industrial, não acompanhado por todas as regiões. Os contrastes geraram o êxodo demográfico. As intervenções basearam-se na concessão de incentivos financeiros e fiscais que barateassem os custos de instalação, melhoria de infra-estruturas e implantação de grandes empresas, atitudes

---

<sup>1</sup> Professora do DGE da Universidade Estadual de Maringá. Doutorado em Geografia – Unesp/Presidente Prudente-SP.

que pretendiam impulsionar o desenvolvimento. A definição das áreas que seriam promovidas, bem como as atuações, baseavam-se em decisões centralizadas (MÉNDEZ, 1997, p. 350-352). De acordo com o mesmo autor, os resultados obtidos com essa política foram variados, mas sempre bastante limitados, pois foram concomitantes a uma dinâmica econômica concentradora.

As atuais possibilidades criadas pelo desenvolvimento tecnológico e relativa *flexibilidade espacial* esboçam uma topologia menos concentradora das atividades econômicas e criam expectativas de uma outra configuração espacial. O processo de reestruturação econômica traz uma série de transformações na rede urbana.

As recentes adaptações do capitalismo incorporam de forma mais efetiva no processo produtivo a outra face das economias de aglomeração, os espaços não-metropolitanos. Isso não significa desinteresse pelos espaços metropolitanos. Ao contrário, esse processo reforça e renova o que já se conhecia acerca desse modo de produção: sua capacidade de combinar elementos e processos contraditórios.

Mais do que nunca, os empreendedores capitalistas buscam virtuosidades espaciais (mão-de-obra barata, condições ambientais adequadas, subsídios e incentivos financeiros, desregulamentações), procurando integrar o mundo dentro de um singular sistema de divisão territorial do trabalho, enredando todos e tudo no interior do processo de circulação e acumulação do capital.

A localização industrial, antes caracterizada por uma distribuição *clássica*, vinculada basicamente a áreas metropolitanas, passou por mudanças com a transferência de empresas para áreas não-metropolitanas, resultante do processo de reestruturação produtiva, atraindo a atenção para esses espaços. Então, o processo de redefinição da espacialidade econômica, ainda que relativa, traz novidades para o planejamento territorial, mediante essa possibilidade de incluir áreas não-metropolitanas de maneira mais deliberada no processo de desenvolvimento industrial.

Essas idéias foram inspiradas nas regiões consideradas como bem-sucedidas neste modelo<sup>2</sup>, cuja referência mais comum é seguramente a Terceira Itália<sup>3</sup>, com mais de uma centena de distritos industriais localizados em médias e pequenas cidades (GAROFOLI, 1986). De acordo com Tattara e Volpe (2005, p. 1- 6), enquanto na década de 1970 o modelo industrial italiano pós-guerra, baseado em grandes

---

<sup>2</sup> A mais completa sistematização encontrada sobre isso é a de Vazquez Barquero (2001a, p. 105 e 198): "Alguns casos foram identificados e analisados, principalmente nos países de desenvolvimento tardio do Sul da Europa (como a Terza Itália, na Itália; a Comunidade Valenciana, na Espanha; ou o Vale do Ave, na região Norte de Portugal), mas também em países de industrialização recente (como Santa Fé, na Argentina; Novo Hamburgo, no Rio Grande do Sul, Brasil; ou Leon, no México), em economias em processo de industrialização (como Sialkot, no Paquistão; ou Tiruppur, na Índia), bem como em países industrializados (como Baden-Württemberg, na Alemanha; Jutland, na Dinamarca; Smaland, na Suécia; ou o *Silicon Valley*, o *Orange County* e a *Route 128*, nos Estados Unidos)". Mencionadas em conjunto, houve um descompasso temporal entre essas experiências. Entre a Europa e a América Latina, por exemplo, há aproximadamente uma década de diferença.

<sup>3</sup> A maioria dos autores ao se referirem à Terceira Itália atribuem a expressão a Bagnasco que em 1977 publicou: *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo economico italiano*. Putnam (2005, p. 169) explica que com essa expressão o autor mostra que, "[...] além das 'duas Itálias' sobejamente conhecidas, isto é, o triângulo industrial nortista e o Mezzogiorno atrasado, existia uma 'terceira Itália' constituída por uma economia difusa [...]".

unidades industriais, deixou 150 mil desempregados, pequenas empresas dos distritos industriais empregaram, no mesmo período, mais de quatrocentos mil (em números atuais já são quinhentos mil) trabalhadores. No conjunto de distritos da Terceira Itália estão mais da metade dos empregos industriais italianos. Por esses números, tal experiência tem sido designada de 'milagre' econômico italiano (MIRANDA, 1997, p. 435).

Assim, houve um entusiasmo inicial que Benko e Lipietz (1994, p. 4) denominaram de 'nova ortodoxia' na interpretação e perspectivas das dinâmicas econômicas que propõem 'tudo para o distrito industrial', em substituição a 'ortodoxia' anterior que propunha 'tudo para a metrópole'. Aos poucos começaram a surgir contribuições nas quais se pondera se as mudanças foram realmente significativas ao ponto de configurar modelos, ou paradigmas de desenvolvimento, para outras áreas. Por exemplo, Gerry (2003, p. 3), ao analisar a realidade de Portugal, registra que continuam existindo áreas *marginalizadas* apesar dos esforços públicos e privados.

Garofoli (1986) também questiona se a propagação dos sistemas produtivos locais é uma especificidade italiana ou se esse fenômeno pode ser extensivo a outros espaços. Esse autor identifica processos semelhantes em outros países europeus, especialmente na Espanha. Seu estudo assinala que a formação dessas áreas pode ocorrer com uma progressiva transformação de uma tradição artesanal para um processo industrial. Os casos de sucesso explicam-se porque, de alguma maneira, demonstram vantagens no que se refere à qualidade, à inovação ou ao custo. As possibilidades de desenvolvimento de uma indústria local, no período atual, vinculam-se à conquista de mercado em escalas geográficas mais amplas, como a nacional e internacional.

Conforme Sforzi (1999, p. 13-14), a natureza local do desenvolvimento passa de uma marginalidade teórica para o centro da atenção, fato em geral associado à crise da produção em massa e à reestruturação produtiva. Com a finalidade de destacar que a economia local convivia silenciosamente com a concentração industrial anterior, ele questiona essa associação e a considera equivocada, porque desta maneira a importância da dimensão local dependeria de uma contingência histórica. No entendimento desse autor, a multiplicidade do espaço industrial atual não se contrapõe a um passado caracterizado por uma única forma de industrialização dominante.

Tal como perceber que havia uma industrialização difusa significou admitir modelos diferentes de desenvolvimento, não contemplados teoricamente, agora também deve se evitar a generalização excessiva dessas experiências bem-sucedidas como se fossem *modelos* para outras áreas, tendo em vista as particularidades e singularidades de cada formação socioespacial. É fundamental levar em conta que a Terceira Itália está integrada ao *arco alpino*, a região mais rica e dinâmica da Europa, ou seja, conta com uma posição geográfica vantajosa (TATTARA; VOLPE, 2005, p. 2). Essas reflexões giram em torno da questão que, explícita ou implicitamente permeia essas análises, que consiste em saber se há realmente uma possibilidade de um desenvolvimento econômico difuso que possa se contrapor a um desenvolvimento espacialmente concentrado.

Admitindo os distritos enquanto modelos de 'regeneração' de economias locais e regionais, Amin e Robins (1994, p. 79) igualmente questionam-se sobre o peso que deve ser atribuído a essas experiências, já que até mesmo entre os distritos italianos, tidos como *modelos*, são muitas as diferenças. Os autores, desconstruindo a imagem de áreas bem-sucedidas, expõem sobre a precarização das relações de trabalho, com uso de tempo parcial e baixa remuneração, além de questionarem a formação de um sistema industrial articulado, pois em geral há pouca liberdade de mercado para as pequenas empresas dependentes de poucos grandes compradores. Análises como essas mostram que o processo de reestruturação produtiva, no que se refere ao proveito de mão-de-obra barata e em condições precárias, bem como o processo de desmobilização política da classe trabalhadora, possui um forte componente espacial<sup>4</sup>.

Coexistiam formas diferentes de industrialização e o que é considerado modelo agora era menosprezado antes, enquanto imperava como paradigma a concentração em massa de trabalhadores e capital. A ausência de referenciais teóricos para interpretar essas outras formas da espacialidade industrial remete a quem já havia tido essa preocupação em outro período histórico: Marshall, e a forma por ele analisada e conhecida como o *distrito marshalliano*.

A reflexão de Marshall baseia-se em interações dentro de um sistema de empresas de pequena ou média dimensão, concentradas num espaço e em sua relação com a população trabalhadora e não trabalhadora, num território de comum assentamento industrial e residencial.

As interações entre as empresas dependem da natureza da atividade do distrito e de sua especialização setorial. São 'horizontais' quando as empresas são da mesma fase do processo de produção; 'verticais' quando as empresas desempenham tarefas de fases distintas e são integradas pelo processo produtivo no próprio distrito; 'laterais' quando os produtos são diferentes, mas pertencem a uma mesma classificação. A integração 'diagonal' decorre de atividades externalizadas ou complementares do processo produtivo tais como embalagem, transporte, comércio, finanças, etc. (BELLANDI, 1986, p. 33-34).

A industrialização dispersa combina efeitos da *desindustrialização* com a industrialização local ou endógena. Ainda que relativizada por muitos, é consenso que há possibilidades técnicas de difundir a produção, embora tantos outros fatores sejam decisivos para que uma tendência desconcentradora possa se concretizar. A existência de atividades industriais em pequenas cidades, no atual contexto, é substancialmente diferente daquela que se voltava a atender necessidades locais, em tempos de circulação dificultada e fluxos precários. A atividade industrial recentemente dispersa é parte do acirramento da divisão do trabalho e não prescinde de nexos facilitados e, freqüentemente, relaciona-se com a desregulamentação, com

---

<sup>4</sup> Antunes (1999, p. 130-131), estudioso brasileiro das transformações ocorridas no mundo do trabalho, estabelece esta relação mostrando que paralelamente à automação ocorre uma descentralização física das grandes unidades fabris, inclusive fazendo referência à Itália e mostrando que essa combinação fraciona o trabalho para redes compostas por pequenas unidades: "[...] a automação e a informática são meios eficientes para serem contrapostos ao poder operário e ao trabalho coletivo de massa. [...] é evidente que o trabalhador coletivo de massa dos anos 70 diminuirá em muito sua potencialidade revolucionária".

menor número de exigências que se faz ao capital para que se instale. Ademais, a relativa desconcentração industrial não representa descentralização do capital.

Diferentemente das intervenções *keynesianas* que procediam de uma administração central, a nova política regional baseia-se em iniciativas de agentes de escalas locais e regionais. O termo mais comum para designar esse processo é o *desenvolvimento local* que, a despeito de sua ambigüidade<sup>5</sup>, faz referência a estratégias cujos atores possuem vínculos mais próximos e diretos com o espaço, alcançado pelos respectivos planos e ações.

Esse planejamento *voluntarista* traz para o debate questões relativas às outras faces da espacialidade capitalista: áreas não-metropolitanas, onde predominam cidades médias e pequenas. Isso não ocorre de forma dissociada ao desenvolvimento econômico. Ao contrário, são práticas inspiradas nas novas dinâmicas econômicas. Apreende-se no estudo do tema que o local emerge como escala relevante de planejamento e gestão, em parte pela possibilidade de uma nova configuração da localização das indústrias, mas também como respostas a crises e dificuldades, ou, ainda, pela disponibilidade de recursos e boa localização. A questão é se as novas tendências podem corresponder, de forma equivalente, aos ânimos que criam essas expectativas.

A postura adotada quanto a esses novos referenciais não está no extremo do ingênuo e excessivo ânimo e nem no extremo de completo pessimismo. Procura-se nessa sistematização avaliar os limites e alcances que tais dinâmicas podem representar, trazendo junto com a caracterização seus contrapontos, complementados num 'balanço' final.

## O DESENVOLVIMENTO LOCAL E CONCEITOS AFINS

Um dos maiores estudiosos e divulgadores do desenvolvimento local, o economista Vázquez Barquero, explica em várias publicações que, inicialmente, esse desenvolvimento baseou-se em experiências espontâneas. Examinando a propagação das iniciativas locais por toda a Europa, na última década, ele entende que houve um processo de aprendizagem gerada pelos *ajustes* à reestruturação produtiva. Tais iniciativas procuram responder a problemas como o desemprego, baixa produtividade e perda de mercados (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001b, p. 45). O mesmo autor, em livro publicado no Brasil, estabelece relações entre o que ocorre na Europa e na América Latina, afirmando que, tanto lá quanto cá, foi necessário *encarar* a necessidade de reestruturar a produção, com mudanças organizacionais,

---

<sup>5</sup> Neste caso, os dois termos são ambíguos. Sobre a questão do local, a parte desenvolvida anteriormente ajuda a compreender melhor o seu significado. Desenvolvimento é outro conceito bastante questionável. Souza (2002, p. 60) traz um debate pertinente sobre o assunto, compreendendo o desenvolvimento como mudança social positiva, compartilhada neste trabalho. Contudo, o uso da expressão desenvolvimento local também é contestada porque a questão do desenvolvimento dificilmente é apenas local, ou pode ser resolvida apenas nessa escala. Enfim, a sua utilização não significa concordância, mas uma forma de se referir a um processo que ficou conhecido por essa designação.

tecnológicas, comerciais, etc. Os atores locais reagiram ao fechamento de empresas e aumento do desemprego, já que não havia ações suficientes por parte das administrações centrais (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001b, p. 25).

Áreas cuja economia estava baseada em segmentos industriais que entraram em declínio (mineração, siderurgia, têxtil, etc.), exigiram mobilização tendo em vista a 'reconversão' local (CHESHIRE; HAY, 1985, p. 31). Em análise convergente, Laborie (1997, p. 26-28) associa o declínio demográfico de pequenas cidades francesas aos setores de atividades, concluindo que perdem mais aquelas cuja economia estava baseada em segmentos em crise<sup>6</sup>.

Outros casos de situações que exigiram a mobilização local foram os das áreas vinícolas atingidas por uma praga denominada *filoxera*, que trouxeram experiências locais positivas de desenvolvimento econômico. Exemplificam esse caso o Vale de Vinalopó<sup>7</sup> (Província de Alicante, Comunidade Autônoma de Valência, Espanha). Exemplo parecido é o de Sant Sadurní d'Anoia (Comarca do Penedés, Província de Barcelona, Comunidade Autônoma da Catalunha, Espanha). Tal praga atingiu as vinhas do município, trazendo anos de escassez. Mas, a iniciativa de alguns agentes locais de buscar outras espécies de uva, que conseguissem conviver com a praga, reverteu a situação. Desde então, o município se projeta como a *Capital de la Cava* (vinhos frisantes), já que suas mais de oitenta unidades produtivas respondem por 90% da produção espanhola. As cifras oficiais de produção são de mais de 130 milhões de garrafas por ano<sup>8</sup>.

As experiências de desenvolvimento local corresponderam, inicialmente, a respostas da sociedade ou de alguns agentes, diante das dificuldades e desafios econômicos. Mediante essas possibilidades, conformou-se um debate sobre os modelos locais de desenvolvimento, com valorização de recursos e características próprias, conduzidos por processos de iniciativas preferencialmente locais. Desde então, muito se escreve sobre desenvolvimento local. Embora possa haver registros de processos semelhantes, esses referenciais de desenvolvimento emergem de maneira expressiva como resposta ou como adaptação ao processo de reestruturação econômica.

---

<sup>6</sup> Exemplo dessa situação é a pequena cidade da Catalunha denominada Berga. Ela possuía tradição industrial na mineração de carbono e no setor têxtil. Ambos entraram em decadência. A diminuição dos empregos gerou declínio demográfico. A instalação de algumas indústrias do setor de alimentação reverteu parcialmente a decadência, mas a localidade não recuperou mais a mesma dinâmica. Informações sobre Berga foram obtidas em texto de Vazquez Barquero (1993, p. 182) e em entrevista realizada no dia 24.2.2005, com a responsável municipal pelo desenvolvimento econômico, Lurdes Rover. As iniciativas que pretendem promover o desenvolvimento local ainda estão se iniciando, baseadas na divulgação da qualidade na produção de embutidos e implementação de certificação de origem geográfica, estímulo ao turismo, tendo como atrativos o entorno urbano e uma festa popular bastante conhecida – *La Patum*, realizada por ocasião da festa católica de *Corpus Christi*. Derivada dos antigos teatros medievais, incluía manifestações pagãs, perseguidas pela igreja. Era realizada em várias localidades, mas com tal perseguição só prevaleceu em Berga, sendo o mais marcante atrativo cultural local.

<sup>7</sup> O Vale do Vinalopó produz, atualmente, uva de mesa. Estão inscritos no programa de denominação de origem geográfica 4.500 hectares de cultivo da fruta. Essa área possui uma *Asociación para el Desarrollo del Alto Vinalopó*, com uma série de estratégias e projetos de desenvolvimento local.

<sup>8</sup> Conforme entrevista realizada com Rafael Pariot, Presidente da *Unión de las Tiendas* e coordenador de uma organização ecológica local, em 14.12.2004.

Sob esse rótulo, encontram-se ações de diversos gêneros, sem modelo único, envolvendo desde a instalação ou melhoria de infra-estrutura ou suporte físico (telecomunicações, transportes, disponibilização de solos industriais), a promoção econômica do território e dos produtos autóctones com estratégias de *marketing*, inclusive com certificações de origem, participação em feiras e exposições, formação profissional e acesso a informações necessárias por meio de assessorias, em especial para pequenas empresas; outras atitudes de apoio ao empreendedorismo, como o estímulo à criação de cooperativas e incubadoras de empresas, além da viabilização de financiamentos e instituição de fundos de apoio à geração de emprego.

Essa diversidade de práticas dificulta a conceituação que, por isso, não pode se prender a elas, mas ao objetivo que, em geral, é o de reforçar a capacidade de uma área concreta, para buscar de forma autônoma sua própria via de desenvolvimento, criando um entorno favorável ao mesmo, fazendo valer as características e a riqueza de cada território, dirigido por agentes locais (RODRÍGUEZ ALVAREZ, 2001, p. 37).

Nas palavras de Benko (1999, p. 228), o desenvolvimento local é “[...] antes de tudo, a flexibilidade, opondo-se à rigidez das formas de organização clássica, uma estratégia de diversificação e de enriquecimento das atividades sobre um dado território com base na mobilização de seus recursos (naturais, humanos e econômicos) e de suas energias, opondo-se às estratégias centralizadas de manejo do território [...]”.

De maneira geral, as estratégias de desenvolvimento local procuram reduzir a dependência do exterior e aproveitar potencialidades locais. Argumenta-se que o território tornou-se elemento relevante do desenvolvimento. O ‘enraizamento’ local das empresas é outro elemento importante. Isso se deve ao maior protagonismo da sociedade local, com vistas a potencializar seus recursos e estar de maneira *competitiva* no contexto econômico atual.

Se as estratégias são variadas, os arranjos locais são únicos, ou seja, dificilmente se encontra a mesma situação, ou a mesma combinação de fatores. O desenvolvimento local é uma resposta à reestruturação produtiva que situa o desenvolvimento desigual num contexto de regiões ganhadoras e regiões perdedoras. Correspondem a tentativas de adaptação a esse momento histórico.

Como as estratégias são variadas, elas ultrapassam o setor secundário, incluindo atividades primárias e terciárias, com maior tendência à terciarização da economia. No entanto, o acompanhamento parcial do que se escreve sobre o desenvolvimento local mostra que embora se fale de uma sociedade pós-industrial, quase todo o debate se desenrola em torno dos novos processos industriais, no qual o crescimento do setor de serviços é parte do mesmo processo. Há muita preocupação em entender os novos fatores locais das indústrias e as novas exigências porque elas continuam sendo significativos referenciais de desenvolvimento. É bem verdade que agora de maior relevância para áreas não-metropolitanas.

Nesse caso, o entendimento de que há uma sociedade pós-industrial é algo que só pode ser proferido na perspectiva da acumulação do capital financeiro (que subordina outras formas de acumulação) e do tipo de espaço que mais lhe

corresponde, o metropolitano, já que diminuídas as atividades industriais adquiriu papéis baseados num terciário composto por atividades de controle, gestão administrativa e financeira, pesquisa e desenvolvimento de tecnologia, entre outros. Embora as metrópoles ainda possuam todos os tipos de atividades econômicas, elas geram maior acumulação por meio dos fluxos financeiros e outros afins, o que torna os demais insignificantes para os agentes capitalistas, ainda que não o sejam para a maioria da sociedade.

O aprofundamento dos processos gerou o aprofundamento do debate, detectando a necessidade de estabelecer diferenças, dando origem a outros conceitos para o entendimento dessas novas propensões econômicas.

O desenvolvimento local endógeno refere-se à utilização de recursos e à capacidade de atores locais conduzirem o próprio processo de desenvolvimento, sem dependência direta de fatores exógenos. Diferencia-se do desenvolvimento exógeno, dependente de decisões adotadas fora da área. Tal processo só pode ser considerado como completamente endógeno, 'enraizado' territorialmente, quando todos os recursos utilizados são locais - empresários, trabalhadores qualificados, recursos financeiros e tecnologia inovadora (GAROFOLI, 1986, p. 159-161). No contexto da economia mundial, vale ponderar que, se atrair investimentos exteriores traz riscos, qualquer iniciativa de desenvolvimento local contém componentes endógenos e exógenos em uma complexa e também arriscada interação.

O distrito industrial, tal como o conceitua Becatini (1994, p. 20), corresponde a uma entidade socioterritorial caracterizada pela presença ativa de uma comunidade de pessoas e densidade de empresas num determinado espaço geográfico e histórico e que "[...] tende a criar uma osmose perfeita entre comunidade local e as empresas". Difundem-se nos distritos valores como a ética do trabalho e as relações familiares e sociais baseadas na reciprocidade. Já um sistema produtivo local produz externalidades específicas. Normalmente, essa expressão designa redes de pequenas e médias empresas inseridas em âmbitos territoriais reduzidos, especializadas em algum ramo de atividade econômica, entre as quais ocorrem relações de mercado em condições próximas à concorrência perfeita da teoria econômica clássica, bem como relações de cooperação, permitindo aos produtores aproveitar as vantagens da divisão do trabalho e a cooperação com troca de informações.

São distintos graus de complexidade entre os mesmos, sendo os mais simples denominados áreas de especialização produtiva, quando ocorre a supremacia de um setor de produção, mas sem fenômenos de inter-relação produtiva entre as empresas que são concorrentes e dedicadas à mesma fase de elaboração do produto. São áreas recentes, originárias do processo de desconcentração territorial da produção. Os sistemas produtivos locais mais complexos e evoluídos, denominados áreas-sistema, são caracterizados por ser de tipo autoconcentrado, ou seja, são completamente baseados na utilização de recursos locais (empresários, capital, trabalhadores qualificados, tecnologia, etc.), compondo um processo de desenvolvimento autônomo (CLIMENT LÓPEZ; GUTIERREZ DEL VALLE, 2002, p. 6 e 19; GAROFOLI, 1994, p. 37-38).

Já o planejamento estratégico, inspirado em práticas empresariais, diz respeito, como entende Rodríguez Alvarez (2001, p. 30), ao aproveitamento dos



recursos locais, definindo aspectos e características que melhor singularizam a cidade e seu entorno, além de detectar debilidades que devem ser corrigidas. O ponto de maior destaque é que ao contrário de centrar-se num plano, este tipo de planejamento se faz pela soma de projetos capazes de gerar de maneira relativamente rápida um maior prestígio e *imagem de êxito*. O resultado do plano estratégico, explicam Borja e Castells (1999, p. 165), não se resume a um programa de governo, mas a um *contrato* político entre as instituições públicas e a sociedade civil.

## PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

O que pode se dizer que tem em comum as diversas formas dessas estratégias de desenvolvimento local/endógeno? As principais características das experiências *positivas* são consideradas como requisitos na perspectiva do planejamento.

## EMPREENDEDORISMO

A maioria das experiências de desenvolvimento local baseia-se em pequenas e médias empresas, por isso a ênfase no empreendedorismo. O desenvolvimento passa a ser atribuído à capacidade de iniciativas privadas que cabe ao Estado, no seu novo papel, apoiar e estimular. Por essa lógica, os espaços serão mais ou menos desenvolvidos, dependendo da capacidade de empreendedorismo local. O não-desenvolvimento pode ser lido como falta de atitude empreendedora. Assim se recriam justificativas para a diferenciação espacial, responsabilizando a sociedade local pela sua condição. Nesse caso, se uma região não se desenvolve é porque não foi capaz de superar a dificuldade de se ajustar às novas dinâmicas e *oportunidades* do capitalismo. Com isso, deixa de se discutir uma série de coisas que podem implicar essa dificuldade como a condição social e a exposição da economia local e nacional a regras alheias ao controle de agentes localizados nessas escalas.

Cabem ao Estado ações como o desenvolvimento de estudos, assessoria técnica, jurídica e econômica, além de promover a industrialização providenciando solo industrial e formação adequada da mão-de-obra; gerir entidades financeiras e estimular a criação ou instalação local de empresas, organização de sistema de informação, promover e estimular a participação em feiras, mercados e exposições, bem como captar iniciativas e fomentar a cooperação interempresarial e institucional. O Estado, por meio de seus agentes públicos, associados aos agentes privados, compõe o que se denomina como *orgware*<sup>9</sup> do desenvolvimento local (VAZQUEZ BARQUERO, 2001b, p. 50-51 e 1993, p. 295).

---

<sup>9</sup> Explicando o caráter diverso das ações de desenvolvimento local, Vázquez Barquero afirma que algumas se dirigem à melhora de infra-estruturas (*hardware*), outras procuram suprir carências e melhorar os fatores imateriais do desenvolvimento, como as iniciativas, conhecimento, informação e

Ao explanarem sobre novos modos de fazer política pública, inspirados no modelo americano, Dommergues e Delfour (1999, p. 123) falam de reinventar a arte de governar. Esta reinvenção está associada aos novos papéis do Estado. Ele opera tanto estimulando o empreendedorismo, confundindo-se com uma espécie de provedor de assessorias para as empresas, como fazendo incorporar em suas próprias instituições atitudes empresariais e competitivas.

Com as altas taxas de desemprego, os empreendedores surgem como 'salvadores', visto que são os protagonistas do desenvolvimento. Com isso, eles obtêm mais do que mão-de-obra barata, porque conseguem estímulos e apoio para contratar essa mão-de-obra barata, isto é, ampliam-se as vantagens para os agentes do capitalismo, endógenos ou exógenos. E o chamado *protagonismo* do espaço está relacionado a essa capacidade de criar atrativos para os investimentos econômicos. Isso tem feito com que muitos trabalhos acadêmicos passem a ser uma análise da adequação ou não dos espaços às dinâmicas econômicas atuais, procurando avaliar se são *competitivos*.

Entretanto, existe a perspectiva de saídas cooperativas. Observa-se o aumento de experiências baseadas no cooperativismo, relacionado com as crises de desemprego geradas pela instabilidade econômica atual. Em parte, elas surgem da mobilização de funcionários que assumem o comando de empresas falidas ou de pequenas mobilizações para organizar, sobretudo, pequenas unidades fabris ou outras atividades.

As cooperativas que têm essa origem apresentam, ainda, muitas dificuldades em razão da baixa experiência empresarial e formação geral dos associados. Além disso, significativa parte do faturamento de pequenas cooperativas se realiza com contratos prévios de venda com outros fabricantes e cadeias comerciais, funcionando como parte de outras fábricas. Por isso, diferenciam-se unidades que maximizam o conhecimento daquelas que maximizam os efeitos do baixo custo salarial para manutenção das ocupações. Nesse último caso, fala-se de *indústrias não industrializantes*, já que operam apenas como executoras de fases de cadeias de produção exógenas (SÁNCHEZ LOPEZ *et al.*, 1984).

Mas há uma perspectiva mais positiva em torno do cooperativismo como processo catalisador de iniciativas locais, com fins sociais. As cooperativas como agentes de desenvolvimento local também utilizam recursos endógenos para satisfazer às necessidades locais. Outro fator positivo é que as cooperativas tendem a integrar-se em rede e podem interagir entre escalas geográficas com o objetivo de comercialização e representação da produção local. O exemplo mais comentado recentemente é o da formação de redes de comércio justo (COQUE MARTINEZ, 2003, p. 276, 278, 291-292) <sup>10</sup>.

---

capacidade empreendedora (*software*) e, por fim, outras tratam de fortalecer a capacidade organizativa do território (*orgware*) (VAZQUEZ BARQUERO, 2001b, p. 48-51 e 1993, p. 295).

<sup>10</sup> O comércio justo é definido pela Associação Européia de Comércio Justo como "[...] un sistema de intercambio que permite a los pequeños productores de los países pobres conseguir acceder a los mercados de los países ricos" (GARCÍA ALONSO, 2003, p. 354). A experiência mais antiga é de 1993 e consistia em fazer chegar a cem mil famílias suíças, por meio da *Co-op Suíza*, café procedente de pequenos produtores da África e América Latina que organizados em cooperativas investiam parte dos recursos em melhoria das condições locais e desenvolvimento de outros produtos. Nos países ricos,

## O SABER FAZER E A FORMAÇÃO

O saber fazer local e a formação da população, tendo em vista a ocupação profissional, são considerados como explicativos do surgimento do processo de industrialização local. Assim, regiões que tiveram um passado industrial detêm um saber que pode ser aproveitado.

Em relação aos distritos industriais, fala-se de uma 'atmosfera' industrial. Nela se concentra grande número de pessoas dedicadas a atividades especializadas e parecidas. É como se o conhecimento acerca das mesmas estivesse disperso pelo ar, inevitavelmente conduzindo ao aprendizado dos mais jovens (BELLANDI, 1986, p. 39).

A 'atmosfera' industrial e o saber-fazer local são exclusivos de uma determinada sociedade portanto uma característica territorializada junto com a sociedade que a detém. Esse saber local é nutrido pelo cotidiano, afirmou Santos (1999, p. 22), e implica apropriar-se de um tempo passado e da sua herança, como acúmulo de conhecimento que pode ser utilizado na vida econômica contemporânea.

Quando não há formação adequada, se há algum desenvolvimento industrial, ele só pode ser justificado por atrativos referentes ao barateamento da produção, por meio do baixo custo da mão-de-obra. Sánchez Lopez e outros (1984, p. 52) mencionam que esse é o caso de muitas pequenas iniciativas, com escasso capital, plantas reduzidas e organização do trabalho quase artesanal, expansão a custa de restringir as remunerações do único fator produtivo com peso importante neste processo – o trabalho. É importante considerar que

“[...] esos intentos deben aceptar las condiciones de un juego que vienen dadas por entero del exterior”.

## INOVAÇÃO

A capacidade de introduzir novidades tornou-se fundamental, já que dela depende a geração de novas necessidades, estímulos extras para o consumo, ou ainda, descobertas de outras vantagens a serem inseridas na produção, procurando o

---

surtem as *Tiendas de la Solidariedade*, que funcionam como cooperativas de consumo e decorrem de iniciativas de consumidores com perfil ético, organizados mediante organizações não-governamentais (ONGs) (COQUE MARTINEZ, 2003, p. 291-292). Para que os produtos possam fazer parte da rede de comércio justo é preciso que sejam produzidos nas seguintes condições: sem trabalho infantil, com pagamento justo, com relações comerciais duradouras, com cuidados ambientais e com a qualidade dos produtos e relações de igualdade de gênero. Embora seja uma experiência da última década, já se encontra razoavelmente bem difundida, com uma série de iniciativas, envolvendo vários produtos. Além de lojas, são realizadas feiras para comercialização de produtos e difusão cultural dos países envolvidos. Essas informações podem ser conferidas no *site* [www.e-comerciojusto.org](http://www.e-comerciojusto.org) e outros acessíveis a partir desse. Esta é mais uma novidade que deve ser acompanhada atentamente pelas Ciências Humanas e Sociais, porque ao mesmo tempo em que procura trazer outros valores para as relações de produção e comerciais, pode também estar sendo utilizada ideologicamente, ou de forma a obter proveitos ainda mais imediatos.

aperfeiçoamento e a diminuição de custos. Assim, mais do que saber fazer; mais do que contar com a experiência; é preciso que a sociedade local seja receptiva e catalisadora de inovações, pois as regras de mercado não incluem a acomodação. As novas dinâmicas econômicas são produzidas com novas palavras de ordem, como a inovação e a qualidade.

Foram a falta de impulso inovador e renovação do empresariado que diminuíram os fatores de vitalidade e comprometeram o desenvolvimento dos distritos marshalianos (GAROFOLI, 1986, p. 163). Então, a inovação é elemento de destaque no desenvolvimento econômico atual, valorizado e almejado na formulação dessas novas políticas territoriais. Há espaços que alcançam a designação de meios de inovação, correspondente ao sistema territorial com concentração de atividades inovadoras. Eles podem ser espontâneos (complexos de alta tecnologia e meios inovadores) ou planejados (tecnopolos, parques tecnológicos e científicos) (MÉNDEZ, 1997 p. 141-159).

O que pode ser considerado como inovação? Sistematiza Lázaro Araújo (1999, p. 697-699), baseado em Schumpeter<sup>11</sup>, que efeitos positivos podem ser obtidos com a introdução de um bem ou de uma nova qualidade de um bem; um novo método de produção que não precisa ser uma descoberta nova do ponto de vista científico, mas uma nova forma de lidar comercialmente com uma mercadoria; abertura de um novo mercado; conquista de uma nova fonte de provisão de matérias-primas ou bens manufaturados; criação da nova organização de qualquer indústria. Ele destaca que a inovação tem uma dimensão territorial, visto que há uma interação entre a mudança técnica e o território, de forma que este não seja um elemento exógeno ao processo tecnológico, mas que contribua à sua produção. Por isso, se fala em entorno e meio inovador, conjunto de recursos materiais e imateriais acumulados no território com fronteiras não muito bem delimitadas.

Análises concretas somadas às referências bibliográficas mostram que os ramos industriais que predominam em áreas de pequenas cidades são os tradicionais: têxtil, confecções, calçados, móveis, cerâmicas, transformação metálica e produtos alimentícios. Contemplam ramos bem variados, mas, nas palavras de Vázquez Barquero (1986, p. 104), de tecnologia 'madura'. Respalda esse entendimento Laborie (1997, p. 41) quando constata que as pequenas cidades são lugares *privilegiados* para a localização de indústrias de baixo valor agregado, como as agroindústrias e outras consideradas tradicionais que empregam mão-de-obra pouco qualificada.

A inovação é considerada como uma das mais significativas alavancas da economia na *era da informação*. E sobre isso advertem Borja e Castells (1999, p. 53

---

<sup>11</sup> Schumpeter, assim como Marshall, tem sido recuperado, porque foi o precursor em difundir o papel da inovação nos processos de desenvolvimento econômico. A referência na qual se baseia o autor para sistematizar sobre a inovação é: *Teoría del desenvolvimento econômico*, Fondo de Cultura Económica, México, com versões editoriais de 1911, 1934 e 1944. Para Schumpeter a história econômica é impulsionada pelas inovações: "He tratado de demostrar que el modo em que aparecen las innovaciones y en que son absorbidas por el sistema econômico es suficiente para explicar las continuas revoluciones económicas que son la característica principal de la historia económica.". Este é um excerto do prólogo de Schumpeter, citado por Lázaro Araújo (1999).

e 248), que não cabe ilusão, porque elas estão de maneira mais intensa em áreas metropolitanas:

“[...] la era de la información es ya, y será cada vez más, la era de las megaciudades. [...] La globalización fragmental al territorio urbano-regional em áreas e grupos in y out. [...] El territorio metropolitano se convierte en el medio natural de actividade econômica [...] <sup>12</sup>”.

Portanto, ao que parece, as áreas metropolitanas continuarão concentrando atividades de maior reconhecimento no âmbito econômico.

## SINERGIAS E AMENIDADES

Ao falar do empreendedorismo já se expôs sobre a necessidade de sinergias para o desenvolvimento local e do novo papel do Estado em liderar e concertar interesses. Os esforços podem ser coordenados mediante *comportamentos adequados* por parte da sociedade local, estabelecendo códigos comuns de cooperação.

As amenidades sociais juntamente com as ambientais são atrativos fundamentais das áreas não-metropolitanas, ressaltados pelos estudiosos do processo de desenvolvimento local. Assim, Vázquez Barquero (1986, p. 97) ressalta que se aumenta a valorização de áreas

“[...] con factores como las buenas condiciones de vida, la seguridad ciudadana o la menor conflictividad social y permanece el atractivo de aquellas que tienen facilidades de comunicaciones y transporte, infraestructuras y servicios, suelo urbanizable y polígonos industriales”. A característica de não conflituosa está destacada, ainda, no seguinte excerto do mesmo autor: “Por vezes, a idéia de pertencer a uma comunidade local diferenciada está tão fortemente arraigada que se sobrepõe ao sentimento de classe, o que altera as relações industriais, interferindo nos conflitos sociais e limitando-os”.

Ele ressalta a *ética do trabalho* que melhora os recursos humanos, reduz os conflitos sociais e favorece o processo de acumulação de capital (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001b, p. 48-49).

O comportamento político das pessoas que vivem em localidades com poucas manifestações de resistência é visto como oportuno para a redefinição das relações capital e trabalho. Há quem considere que tais amenidades decorrem da menor

---

<sup>12</sup> Em exposição proferida no Debate Público *Patrimônio, cambio urbano y ciudadanía*, em Barcelona no dia 21.2.2005, Castells ratificou essa afirmação. Os espaços de inovação são por excelência as grandes cidades, porque elas reúnem uma série de atributos: recursos humanos de alto nível cultural concentrados, conectividade, são espaços de liberdade e tolerância (ainda que relativos) e maiores receptoras de imigração, o que favorece a criatividade.

heterogeneidade social existente nesses espaços (OCAÑA OCAÑA, 1991). Contudo, longe de ser unânime, esse entendimento depende da área analisada para ser verdadeiro ou, ainda, da forma de interpretação da realidade social que pode ver no silêncio e na obediência vantagens locais.

Os interesses são unificados, os conflitos e as diferenças silenciados em nome da 'salvação' do local, para que seja uma 'região ganhadora'. Para a maior parte da sociedade isso pode significar alguns empregos, na maioria dos casos subempregos e relações de trabalho precárias. Assim, fica evidente que o conflito capital e trabalho prossegue mais do que nunca, incorporando estratégias espaciais. Em nome de uma difusão positiva da imagem local, das sinergias e das amenidades, as relações sociais precisam ser consensuais, ou o menos conflituosa possível. Por isso, é fundamental que todos acreditem que estão ganhando com o desenvolvimento local. Nunca é demais lembrar a ressalva de Berman (1986, p. 94) de que o desafio do desenvolvimento não é que o homem esteja em virtudedesse desenvolvimento, mas este sim esteja em benefício do homem.

Tal como se valorizam as amenidades sociais, são relevantes as amenidades ambientais, consideradas mais adequadas nas cidades menores, mormente aquelas que ainda não passaram pelo processo industrial<sup>13</sup>. A emergência da questão ambiental e o discurso da sustentabilidade somaram-se aos argumentos da descentralização. Essa condição ambiental positiva é considerada como um patrimônio e potencialidade de desenvolvimento (FERRER REGALES, 1991). O entendimento dessa questão pode oscilar entre fixar-se nas oportunidades que se criam para as áreas que contam com as características desejadas, ou ver, por outro ângulo, o descarte de espaços que trazem problemas gerados pelo próprio capitalismo porque existem outros locais *amenos* disponíveis<sup>14</sup>.

Portanto, o processo de difusão industrial não é uniforme nem aleatório, ao contrário, é extremamente criterioso e exigente. E esses dois atributos – sinergias e amenidades – são profundamente territorializados.

## CONECTIVIDADE

A incorporação mais efetiva de áreas não-metropolitanas ao processo produtivo industrial ocorre muito seletivamente, pois ela depende da articulação, ou

<sup>13</sup> É substancial fazer essa ressalva, pois como explica Bielza de Ory (1991, p. 64) “[...] pequeñas ciudades que crecieron en la era industrial en función de los recursos hidroeléctricos (Monzón, Sabinanigo...) mineros (Andorra, Utrillas...) están hoy en declive y ofrecen una calidad ambiental paupérrima”.

<sup>14</sup> Marx e Engels *apud* Quaini (1983, p. 125-126) mostram que este não é um fato novo, sendo comum no capitalismo mediante o comprometimento das amenidades (ambientais e sociais) a busca por novos espaços, como aparece no seguinte excerto: “A primeira exigência da máquina a vapor, e a exigência principal de quase todos os ramos de exploração da grande indústria, é uma água relativamente pura. Mas a cidade industrial transforma qualquer água em fétido líquido de esgoto. Portanto, quanto maior a concentração urbana for a condição fundamental da produção capitalista, igualmente cada capitalista industrial em particular tenderá a abandonar as grandes cidades, criadas pela produção capitalista, para ir exercer a exploração industrial no campo”.

seja, da possibilidade material e concreta de coordenação e integração da produção, ainda que não concentrada espacialmente. O capitalismo que se baseava na concentração espacial das forças produtivas pode agora, com as comunicações eletrônicas, satélites e informática, obter a cooperação transespacial e a constituição de um trabalhador coletivo geograficamente disperso (SMITH, 1988, p. 177).

A acessibilidade depende da inserção em redes, porque, embora possa haver alguma dispersão produtiva, as decisões prosseguem centralizadas. A conectividade criou novas possibilidades de articulação, mas também gerou novos problemas.

Nesse sentido, Bielza de Ory (1991, p. 193) expõe sobre o restrito sucesso nas tentativas de desconcentração e estima os efeitos de políticas centrais espanholas que, ao dotar o território de vias férreas sem estações nas pequenas cidades, tendem a favorecer escalões superiores da hierarquia urbana.

Em um período de tão grande difusão de redes pelo território, recriam-se as desigualdades entre sociedades que possuem os territórios equipados e aquelas que não receberam esses investimentos. Ao invés da desconcentração, as redes podem ignorar áreas intermediárias, gerando o 'efeito túnel' (GUILLAUME, 1999). São áreas onde as redes de transportes estão presentes em sua materialidade, como objetos, mas não disponibilizam o acesso aos seus serviços<sup>15</sup>.

## COMPETITIVIDADE

A nova perspectiva de desenvolvimento territorial – o desenvolvimento local – consiste em valorizar os espaços de acordo com a capacidade dos mesmos em produzir *competitivamente*, ou seja, destacar-se no mundo da produção em razão da qualidade, da inovação ou do baixo custo. Esse tem sido um valor quase unânime, sendo raras as adesões a um contradiscurso.

O ideário da competitividade está relacionado à projeção de uma situação ideal de funcionamento da sociedade no neoliberalismo. Para tanto, oferecer o mínimo para toda a sociedade é garantir a segurança, ou seja, diminuir a pobreza é fundamental somente como regulação social. A idéia de justiça é a de que todos possam superar situações que limitam a capacidade de competir.

Contudo, a necessidade de produzir competitivamente gera conflitos entre unidades territoriais semelhantes e em condições sociais e políticas parecidas, que o *planejamento estratégico* procura diferenciar. O urbanismo *neoliberal* é pautado pela

---

<sup>15</sup> Uma situação que a mobilização local fez conhecida foi a de Teruel, localizado numa área de declínio demográfico na Espanha. A sociedade civil organizada reivindica um transporte ferroviário de qualidade, rápido e seguro. Queriam que a localidade fosse incluída no trajeto do trem de alta velocidade de Madrid – Valencia, mas ela foi ignorada. A mobilização local começou em 2000. A publicação: *El Ave y las pequeñas ciudades. El caso de Teruel: ponencias y otros documentos de interés sobre el proyecto de inclusión de Teruel en el corredor de AVE Madrid-Valencia*. Teruel: Fundacion Teruel Siglo XXI, 2004, 252 p., resultante de uma jornada técnica de estudos sobre o tema, realizada em junho de 2002, fez parte da mobilização denominada *Teruel existe*.

competitividade. É o urbanismo do *city marketing*<sup>16</sup>. São cidades mutuamente destrutivas, resultantes de uma política de mercado para o espaço. Se a política territorial anterior, em geral por omissão, já estava afinada com o desenvolvimento econômico, agora ela não só está afinada com aquele, como propõe que se trate o território como uma empresa. As cidades tornam-se 'arenas' geográficas de competitividade. O planejamento estratégico, localizado e, portanto, desarticulado, impregna de competitividade cidades, regiões e lugares<sup>17</sup>, compondo uma lógica diferenciada na rede urbana (CAMAGNI, 1993).

A cidade como empresa pressupõe a existência de *clientes* e *usuários*. O governo cria *novos produtos* para aumentar a arrecadação. Como toda empresa, a cidade precisa de *marketing*, com a finalidade de promover uma imagem positiva, apoiada em infra-estrutura e serviços para atrair investimentos e usuários *solventes* (BORJA; CASTELLS, 1999, p. 153). São propostas claramente excludentes e tendem a satisfazer a parte da sociedade com maior poder de consumo, omitindo conflitos e negando a dimensão política da cidade.

Além das estratégias do *city marketing*, a valorização de produtos endógenos ganha certificação de origem geográfica, que passa a significar e garantir a qualidade da produção local, pela qual todos devem zelar. Na realidade, a política atual é a ausência da intervenção que cede espaço à concorrência. Nessa perspectiva, a nova política territorial consiste na preparação das cidades e no uso das referências geográficas para a competição por iniciativa delas mesmas, sem nada orquestrado de uma escala maior.

Mais do que produzir desigualdade espacial, o capitalismo nela se estrutura, buscando no *excepcionalismo* vantagens para o desenvolvimento econômico. Se antes havia um Estado, que ao menos no discurso aparecia comprometido com a atenuação do desenvolvimento desigual, agora se estimula a competição, recriando e acentuando assimetrias.

O que pode ser positivo na busca pela competitividade e pela inovação? Procurar tornar um espaço competitivo, de acordo com os novos referenciais de desenvolvimento consiste em colocar a serviço da produção e da economia qualquer recurso ou atributo local. O movimento geral do capital procura engendrar tudo e todos. Então, do ponto de vista local, isso pode levar à descoberta de recursos ou qualidades despercebidas, aumentando as possibilidades de inserção econômica.

---

<sup>16</sup> Esta nova forma de urbanismo, tão afinada à reestruturação econômica e política, vem sendo rapidamente difundida, inclusive por meio de eventos como o primeiro Congresso Nacional de *Marketing* das Cidades, realizado em Elche (Espanha) em novembro de 2004, ocasião em que fez parte da pauta a *venda* e a imagem da cidade.

<sup>17</sup> Esta discussão é feita, com muita propriedade, por Vainer (2000, p.76). Dentre outras afirmações, destaca-se a seguinte: "Inspirado em conceitos e técnicas oriundos do planejamento empresarial, originalmente sistematizados na Harvard Business School, o planejamento estratégico, segundo seus defensores, deve ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas. Assim, por exemplo, Bouinot e Bermils afirmam a necessidade da 'transposição da démarche estratégica para a gestão urbana' porque as cidades vêm sendo desafiadas por 'mutações idênticas' as vividas pelas empresas [...]. Para Borja, 'as cidades se conscientizam da mundialização da economia e da comunicação' e, em consequência, 'se produz crescente competição entre territórios e especialmente entre seus pontos nodais ou centros, isto é, as cidades'".



É pertinente ainda questionar: quem cuida do que não é competitivo (Araújo, *apud* Boisier, 1999, p. 816)? As áreas que não são consideradas competitivas são abandonadas, já que das assimetrias surge a competitividade espacial e dessas, a criação de vantagens para os agentes do capital.

O cenário de um mundo competitivo não pode produzir outra coisa senão uma geografia ainda mais instável. A instabilidade da economia local e a falta de alcance político para revertê-la produzem a vicissitude do espaço, enquanto lugar, como espaço social e de vida cotidiana.

## PARTICIPAÇÃO

Nunca a participação foi tão aclamada como nas últimas décadas. Ela passou a ser recomendada até mesmo por instituições como o Banco Mundial e a União Européia. Assim como ocorre com a descentralização, a participação também passou a ter muitas suspeitas convergências. Compreensões idealizadas desses conceitos exigem atenção extra ao tratar do tema. As variadas acepções transitam entre os limites de promover a emancipação humana ou de completa, mas dissimulada, submissão.

Uma justificativa pela difusão da participação no âmbito do governo é apresentada por Dommergues e Delfour (1999, p. 123), argumentando que é necessário renovar o diálogo com a sociedade, mediante as crises de legitimidade. Então, a recomendação de uma gestão pública participativa decorre da surpreendente abstenção americana nas eleições de 1996 (mais de 50%), o que representa uma grave crise de legitimidade do governo e do Estado. A mesma legitimidade que Vainer (2001, p. 142) afirma que o governo local tem conseguido mais facilmente do que os Estados Nacionais. Nesse contexto, é fundamental verificar que práticas são consideradas como participação e que sentidos podem ter.

Formas limitadas de participação são expostas por Borja e Castells (1999, p. 304-309) como supostos *mecanismos participativos*, ou seja, são idéias de como o governo pode ser participativo. As sugestões baseiam-se em várias ações: comunicação e informação, tendo em vista o direito dos moradores de receber informação; consulta cidadã; direito de sugerir e de reclamar; audiências públicas anuais promovidas pela prefeitura; permissão e estímulo a iniciativas cidadãos em atividades de interesse municipal, bem como gestão cívica de infra-estrutura e equipamentos; realização de campanhas como resposta a problemas sociais graves (drogas, segurança, marginalidade), *qualidade de vida* (trânsito, meio ambiente, patrimônio arquitetônico, higiene, limpeza) e promoção social e cultural da cidadania; defesa de usuários e consumidores, etc.

Como se vê, são propostas baseadas apenas no estímulo ao voluntariado e na informação aos cidadãos, aparentando uma gestão um pouco mais transparente. Esses mecanismos de participação tão restritos correspondem ao que Lefebvre (2001, p. 100) denominou de *ideologia da participação*, que

“[...] permite obter pelo menor preço a aquiescência das pessoas interessadas e que estão em questão. Após um simulacro mais ou menos desenvolvido de informação e de atividade social, elas voltam para a sua passiva tranqüilidade, para o seu retiro. É evidente que a participação real e ativa já tem um nome. Chama-se autogestão”.

São demasiados os obstáculos à verdadeira participação, ainda que tão recomendada e divulgada. Na realidade, o conteúdo ideológico e resultado pragmático das formas de participação restritas compõem parte das dificuldades para alcançar uma participação autêntica.

Sobre as dificuldades de um governo que realmente queira implementar mudanças políticas, Souza (2002, p. 388) enumera os *boicotes* patronais, escassez de recursos e a resistência do saber técnico em aceitar e colaborar com esquemas de participação popular. O referido autor ressalta que a solução nunca é fácil e é sempre política, envolvendo muita negociação. Por isso, a relação entre cidadãos e técnicos é menos significativa e apenas mediadora<sup>18</sup>, pois a essência da participação deve estar na possibilidade de intervenção nas decisões, implicando a relação entre cidadãos e políticos (LEAL MALDONADO, 1995, p. 61).

As formas restritas de participação são comprometedoras, uma vez que levam à cooptação, ou seja, são utilizadas como forma de eliminar focos de oposição, nas palavras de Souza (2002, p. 388), funcionando como uma ‘pseudoparticipação’. Por isso, o mesmo autor escreve sobre a qualidade da relação do poder público com a sociedade civil, que envolve desde a coerção (autoritarismo extremo e sem preocupações em manter ideologicamente as aparências), manipulação (população é induzida a aceitar uma intervenção mediante propaganda ou outros mecanismos, não há intenção por parte do Estado em estabelecer um diálogo), informação (Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas), consulta à população, cooptação (pode ocorrer de diversas formas: cooptação de lideranças com convites para integrar a administração ou adesão a canal participativo sem poder decisório, provocando a desmobilização social), parceria (primeiro grau de participação efetiva, de colaboração da sociedade civil com o governo em ambiente de diálogo, tendo em vista a implementação de uma política pública ou uma intervenção), delegação de poder e autogestão (nível mais elevado que pode ser alcançado no capitalismo associado à democracia representativa) (SOUZA, 2002, p. 203-207).

No Brasil, todavia, as experiências de orçamento participativo contêm certo *enfrentamento* e conformam o despontar de uma nova tendência política. As experiências são bastante variadas. Em alguns municípios os avanços políticos foram maiores e em outros o mesmo rótulo pode estar designando mais uma forma de cooptação política do que de participação efetiva. Esse processo deve ser valorizado

---

<sup>18</sup> Questiona Lefebvre (2001, p. 101): “[...] Poderá a vida urbana recuperar e intensificar as capacidades de integração e de participação da cidade, quase inteiramente desaparecidas, e que não podem ser estimuladas nem pela via autoritária, nem por prescrição administrativa, nem por intervenção de especialistas?”.

pelo aprendizado político que pode estar trazendo, tendo em vista os fóruns de debate que cria.

Enfim, o processo de participação é um requisito fundamental para que o espaço possa se produzir com atributos mais humanos, atenuando a tão acentuada desigualdade social. A condição de simples força de trabalho deixou uma herança de passividade. Mas, num momento de *ebulição* política e de redefinições institucionais, no qual o uso ideológico é simplificado de velhas metas, antes pleiteadas por contrapoderes, exige atenção redobrada.

## DA ESPONTANEIDADE À INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

Se as idéias acerca do desenvolvimento local emergem da observação de experiências surgidas espontaneamente, agora já se fala de uma *política de desenvolvimento local*. As primeiras políticas públicas locais na Espanha (1979-1991) baseavam-se na oferta de polígonos industriais com vantagens fiscais e gestão de fundos de combate ao desemprego. A União Européia estimula o desenvolvimento local com a instituição de quatro fundos estruturais: *Fondo Europeo de Desarrollo Regional* (Feder), *Fondo Social Europeo* (FSE), *Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola* (Feoga) e *Instituto Financiero de Orientación de la Pesca* (Ifop), classificando áreas de acordo com suas características e objetivos<sup>19</sup>. A maioria dos casos de desenvolvimento local analisados por Rodríguez Álvarez (2001, p. 40) foram impulsionados por esses fundos. Portanto, com a institucionalização de políticas de desenvolvimento local, os processos possuem novo estímulo para serem desencadeados. Se tal fato pode representar, lamentavelmente, um menor peso das iniciativas e mobilizações locais, é certo que há muitas questões que não se resolvem apenas localmente, tal é o caso do desemprego na sociedade atual.

Com a institucionalização, aumenta a limitação no âmbito temporal do desenvolvimento local, já que na avaliação de Lozano Peña e Martinez Fernandez (1991, p. 149-152) dificilmente se trabalha com a perspectiva do longo prazo, ainda que os requisitos necessários para que as dinâmicas ocorram, de maneira adequada, demandem um tempo maior. As dificuldades podem ser explicadas, em primeiro lugar, pelos ciclos políticos normalmente de quatro anos, que impedem, por exemplo, uma atuação plena na questão do desemprego. Assim, localmente as ações se limitam a obedecer orientações das instituições criadas, com o intuito de diminuir o desemprego e não a constituição de um verdadeiro instrumento de desenvolvimento local. Esses problemas se associam à questão mal resolvida e incerta

---

<sup>19</sup> Resumidamente, convergem as fontes em assinalar os seguintes objetivos: 1) Desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas; 2) *Reconversão* de zonas com atividades em decadência; 3) Combate ao desemprego de longo prazo; 4) Requalificação de trabalhadores e facilidades para integração profissional de jovens; 5) Ajustes para atividades agrícolas e pesca; 5b) Desenvolvimento de áreas com elevado percentual de pessoas empregadas na agropecuária, com baixa renda e baixa densidade demográfica, além de êxodo rural; 6) Desenvolvimento e ajustes de regiões com baixa densidade demográfica.

quanto ao acesso aos recursos necessários, o que induz à constante busca de opções nesse sentido e ao proveito do que se pode obter em cada momento. Conquanto, do ponto de vista teórico, explicita-se a necessidade de um planejamento de longo prazo, sua implementação acaba por esbarrar nesses problemas e se realiza com perspectivas de curto prazo.

Onde o processo não ocorreu com espontaneidade, há propostas de encontrar políticas específicas, com procedimentos baseados no diagnóstico territorial, detecção de capacidades locais no contexto econômico e apoio a iniciativas econômicas coerentes ao diagnóstico realizado, formação de empresários e trabalhadores, além da dotação de infra-estruturas adequadas. Por outro lado, onde essas condições já existem, cabe consolidar o sistema, como o apoio ao associativismo empresarial, centros tecnológicos e de formação, promoção de imagens de *marcas* ou denominações de origem e fomento de serviços especializados para a produção (CLIMENT LÓPEZ; GUTIERREZ DEL VALLE, 2002, p. 28-29). Como se percebe, essas recomendações sintetizam, de modo parcial, as características relacionadas anteriormente.

Dessa maneira, ganha destaque o significado das instituições. Vazquez Barquero (1993, p. 14), que já reclamava do 'vazio institucional' e da carência de um marco de apoio para as iniciativas locais, faz desse mais um elemento explicativo do sucesso ou fracasso das dinâmicas locais, tal como assinala mais recentemente:

"As barreiras ao desenvolvimento aparecem, freqüentemente, em razão das carências e do mau funcionamento da rede institucional [...]".

Sobre a América Latina, o autor registra a mobilização da Comissão Econômica para América Latina (Cepal), com o objetivo de promover o desenvolvimento local. Igualmente o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio de estudos de caso, examina a viabilidade de estabelecer linhas de financiamento (VAZQUEZ BARQUERO, 2001a, p. 24-25 e 189).

No Brasil, já é possível reconhecer influências das instituições internacionais, que dão o tom da fundamentação de algumas políticas públicas brasileiras, segundo Montenegro Gómez (2002, p. 83 e 155). Constatam-se relações entre políticas implementadas nos últimos anos no país e as diretrizes e política de desenvolvimento rural do Banco Mundial, além da concepção de desenvolvimento local utilizada na União Européia. O entendimento do autor é de que essas influências não foram adequadas para a realidade brasileira, sobretudo com a condição fundiária existente nesse país. Ele assinala que os objetivos do desenvolvimento local sob esses parâmetros reforçam relações capitalistas, ignorando e menosprezando alternativas criadas pela própria sociedade por meio de movimentos sociais.

Se esses novos referenciais de planejamento baseiam-se, inicialmente, em experiências econômicas concretas ou em iniciativas espontâneas de desenvolvimento, com a institucionalização ocorreu maior difusão do mesmo, juntamente com as ideologias que lhes são correspondentes.

## LIMITES E ALCANCES DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

O propósito de refletir sobre os limites e alcances do desenvolvimento local, embora se reconheça sua conveniência à reestruturação do capitalismo, é parte do exercício de procurar nos processos e tendências atuais as possibilidades de ruptura e de transformação da sociedade, que só podem estar nela mesma. E, como assinala Souza (2002, p. 526), a sociedade não é uma máquina, o que permite expectativas positivas, diferentes daquelas pretendidas pelos processos em curso. Ao passo que foram sistematizadas os qualificativos do desenvolvimento local, já foram apresentando alguns embates teóricos. Essa parte tem como objetivo complementar essa tarefa.

Análise parecida encontra-se no trabalho de Moura (1993, 1997), numa apreciação das novidades na gestão pública local, mostrando a tendência conservadora do que aparece como novo, mas também mostrando uma interpretação que visualiza, de forma positiva, a reafirmação e ampliação de fóruns públicos e as experiências de cooperação intermunicipal. Ela estudou dois extremos, contrapondo o empreendedorismo competitivo associado ao planejamento estratégico e o ativismo democrático difundido no Brasil pela esquerda, tendo em vista a construção de espaços para a participação, constituição de novas esferas públicas e de controle sobre o Estado, com o objetivo de criar uma nova cultura política. São processos diferentes, com significados diferentes, contudo concomitantes e, conforme já exposto antes, com algumas formulações aparentemente coincidentes.

Como se vê, é preciso estar atento, porque os processos e seus objetivos se confundem. Essa confusão evidencia-se na constatação de Villasante, *apud* Moura (1997, p. 60), pois se referindo à Espanha, afirma que o impulso popular que vinha da transição democrática se perdeu e, desse modo, o planejamento participativo foi substituído pelo estratégico. Esse último ocorre sem efetiva participação popular, ao mesmo tempo em que governos locais apelam para ação do voluntariado, tendo em vista a cooperação de indivíduos e organizações em programas e políticas pré-definidas.

No Brasil, identifica-se uma retomada do planejamento por forças democráticas, após a crise do planejamento tecnocrático e autoritário, procurando criar um padrão alternativo, tal como sinalizam Vainer e Smolka (1991, p. 29-32), ao passo que advertem:

“Frente às determinações do neoliberalismo, o resultado certamente dependerá da capacidade política das forças sociais que hoje reivindicam o planejamento urbano. [...]”.

A manutenção de uma perspectiva otimista ampara-se no entendimento de que, ao trazer novas dinâmicas, os atributos que acompanham o desenvolvimento local ou, de maneira geral, os novos referenciais de desenvolvimento e planejamento podem trazer idéias e atitudes diferentes e portadoras, ainda que remotas, de um potencial renovador do quadro político e social. É esse exercício que se faz aqui.

Reitera-se que as experiências de industrialização local e/ou endógena coincidem setorialmente com muita frequência. Os distritos são quase sempre especializados em calçados, confecções, vinhos, móveis e outros ramos tradicionais que aparecem menos. Então, é verdade que as possibilidades econômicas para as pequenas cidades foram ampliadas, mas o desenvolvimento dessas localidades está ancorado em atividades menos inovadoras e o baixo custo do trabalho continua sendo um fator de grande peso.

O registro dessa experiência em diversos países confirma a tendência de industrialização difusa e com arranjos peculiares. Contudo, a possibilidade de que esse fenômeno possa se disseminar e figurar como possibilidade infinita para outros espaços é bastante remota. Como explica Brandão (2003), essas saídas são frágeis, especialmente num país como o Brasil, com constantes dificuldades econômicas, já que elas funcionam como 'ilhas de produtividade', formando focos que nunca encontrarão um somatório que possa corresponder a todo território. Esses são os limites de experiências baseadas na especialização industrial e os custos de deixar a política territorial restrita ao planejamento voluntarista.

Por outro lado, a metropolização volta a mostrar força, como principal tendência, agora baseada mais em atividades terciárias avançadas, criando progressivamente 'macroheterogeneidades' geográficas, segundo explica Veltz (1998, p. 22 e 71). Lembrando que o mesmo autor expõe sobre as preferências geográficas das empresas em favor de regiões densas e áreas metropolitanas, onde além da concentração da mão-de-obra e serviços há maior facilidade de *desengajamento* do empreendimento, porque nelas há outras oportunidades de empregos. Em cidades menores, há implicações 'dolorosas' quando uma atividade econômica considerável é encerrada e a responsabilidade do empregador fica mais clara. Por isso, o arranjo que se tem no distrito industrial baseado num conjunto de pequenas empresas parece ser o mais adequado para as pequenas cidades.

A ênfase ao território é especialmente significativa para a Geografia. Durante muito tempo as análises econômicas e sociais prescindiam do espaço geográfico. Agora, essa dimensão ganhou relevância, já que as dinâmicas econômicas, ao incorporar, de forma mais efetiva, diversas áreas ao circuito industrial expõem características e virtuosidades das mesmas, bem como do comportamento e da atitude política da sociedade local, tornando os debates mais territorializados.

Entrementes, com frequência, fala-se de protagonismo territorial, sem mencionar que ele ocorre por meio de agentes determinados e concretos, subjetivando unidades territoriais. O problema é que nessa perspectiva ignoram-se as diferenças sociais que podem existir no interior de cada unidade territorial, favorecendo o fetichismo espacial, merecedor das mesmas críticas que receberam alguns enfoques dos estudos regionais. Em nome do bom andamento da economia local e da sua boa projeção, a sociedade é chamada ao consenso, a despeito das diferenças sociais. A proposta é de colocar tudo e todos pelo desenvolvimento econômico. Portanto, nesse caso, o fetichismo espacial possui nexos com atitudes pragmáticas conservadoras. Entendimento semelhante apresenta Bruneau (1998, p. 180), ao expor que autores com perspectiva mais prescritiva que analítica atribuem protagonismo às unidades espaciais, considerando as cidades como atores que

expressam sua 'vontade' de aderir e se adaptar às novas exigências produtivas, ofuscando a quem pertence e beneficia tais interesses.

Para avançar teoricamente nesse sentido, é preciso que a reflexão territorial agrupe a reflexão social. Cabe avaliar o ordenamento territorial não apenas pela sua adequação - ou não - ao modo de produção, como aparece em numerosos e eficientes trabalhos. É preciso ler neste ordenamento, que se faz adequado à economia, as implicações que ele traz para a sociedade.

Mesmo que o tratamento a esse tipo de análise possa apresentar restrições momentâneas, o fato de estar em pauta provoca novas abordagens. Essa observação vale para outras questões, como a da descentralização e da participação. É positivo que estejam evidenciadas, uma vez que, assim, poderá se avançar na prática e na teoria.

É igualmente significativa para a Geografia a projeção do enfoque interestelar, que procura acompanhar as novas dinâmicas econômicas, possibilidades de articulações, redefinições institucionais e as adequações político-administrativas das dimensões espaciais que ocorrem nesse período.

O desenvolvimento local precisa ser pensado em articulação com escalas mais amplas. Pensar o local separado de outras dimensões espaciais encobre a natureza do desenvolvimento que é articulado com processos gerais, portadores de instabilidade por causa da mobilidade intensa do capital financeiro, que definem e redefinem os investimentos. O local, nos tempos atuais, não precisa, nem deve, permanecer isolado. Por outro lado, as sociedades locais não podem tomar rumos ditados por outras escalas, abdicando da gestão do próprio espaço. A escala global deve representar oportunidades de articulação para sociedades presentes nas escalas locais.

Se as escalas geográficas menores, ao invés de concorrer, pudessem federar-se espontânea e verdadeiramente, poderiam concertar ações em escalas mais amplas, enfrentando o centralismo com poder compartilhado. Ao invés de imposições e subordinações, uma administração dividida e planejada. Deve-se ponderar que são poucas as políticas territoriais e, dificilmente, elas conseguem ser efetivas se destoadas dos interesses econômicos. Contrariar tais interesses talvez só seja possível com um Estado com forte poder regulador.

É hora, então, de repensar a questão do Estado Nacional. Se os interesses econômicos atuantes na escala mundial não estão afinados com o nível de poder nacional, em suas atribuições tradicionais, em outro extremo, talvez essa seja a escala adequada de resistência nesse momento. É a dimensão que pode exigir e regular investimentos e negociações exógenos. Se as assimetrias sociais e espaciais foram produzidas no âmbito desse Estado, sendo as formações socioespaciais fragmentos particulares dele, é nesse âmbito que as ações para resolvê-los podem ser mais efetivas. Essas reflexões aqui apresentadas não pretendem ser conclusivas, mas apenas trazer alguns elementos para o debate.

Nesse sentido, assinalam Becker e Egler (1998, p. 250) que para vencer a miséria no Brasil é preciso uma mobilização de recursos que somente o Estado é capaz de prover e gerenciar, envolvendo recursos no setor privado, que não poderá mais se eximir dos custos de uma distribuição mais equitativa da renda nacional. Para

tanto, prosseguem os referidos autores, o resgate da política é essencial para a conquista da cidadania, instaurando um processo de governabilidade que afirme as instituições democráticas, sujeitas ao controle social e voltadas para o interesse coletivo, reafirmando o Estado de direito como melhor antídoto contra a ditadura em todas as suas formas. Essa é uma perspectiva possível, a que reitera a confiança no Estado, mediante o processo de sua reformulação.

Então, essa perspectiva implica atitudes políticas diferentes das que vêm sendo mantidas, já que não é possível defender um Estado Nacional centralizador e autoritário, que dificilmente adotará posturas de resistência a instituições e interesses econômicos internacionais. Alerta Brandão (2003) que longe da idéia de calma, tranquilidade e equilíbrio, ou seja, de *amenidades*, o desenvolvimento no contexto atual implica um estado de tensão, de constante disposição política para se contrapor ao que está instituído, para então construir outros referenciais. Observações fundamentais para um país que apresenta tantas dificuldades, decorrentes tanto do comando externo como de fatores internos da sociedade brasileira e que favorecem a continuidade e a reprodução da desigualdade.

Se é assim, é preciso contar com a reconstrução da escala nacional, respaldada por instituições locais e pela sociedade que, dotadas de autonomia política, possam conduzir de maneira mais adequada a inserção das unidades territoriais brasileiras, enquanto escalas recapturadas pela sociedade<sup>20</sup>. Numa perspectiva que soma uma contribuição de viés anarquista desse propósito, a noção de federalismo aceitável está vinculada ao direito da menor unidade possível decidir seu próprio destino (BREITBART, 1989, p. 202).

Para tanto, não é possível permanecer com um desenvolvimento à deriva, ao 'gosto' do mercado, sem um projeto vinculado a uma escala mais ampla, que seja, por ora, a nacional. Mais alguns autores apresentam reflexões afins, como Daniel (2002) que destaca a necessidade de um novo federalismo. Conforme Coutinho (2003), para que se mantenha um horizonte de desenvolvimento, é preciso que se reduza a vulnerabilidade. Trata-se, de acordo com o mesmo autor, de remontar o Estado e recuperar sua capacidade indutora, constrangida pela difícil conjuntura fiscal. Como bem sugere Feldman (2003), deve-se pensar em formas de garantir que os agentes que representam o poder público não figurem apenas como um ator entre outros tantos, considerando que o momento exige que esse seja um ator diferenciado, com responsabilidades pelo interesse coletivo.

A idéia da recuperação dessas escalas por parte da sociedade encontra respaldo no pensamento de Santos (2001, p. 74), pois, se o território é hoje um território nacional da economia internacional, a pobreza, igualmente, corresponde à pobreza nacional da ordem internacional, realidade que obriga ao debate em torno de soluções, em escalas espaciais correlatas àquelas em que se forjam os problemas.

---

<sup>20</sup> Questões bastante pertinentes a escalas de poder e escalas onde seria possível construir a cidadania estão em Vainer (2001, p. 21), referência na qual o autor defende um projeto nacional, argumentando que "[...] ao escamotear a escala nacional, globalistas e localistas de todos os tipos estariam fazendo o jogo da própria globalização, cujo ponto de ataque central, não por acaso, é o Estado Nacional, única escala e instituição escalar em condições de viabilizar, suscitar, a construção de alternativas viáveis ao capitalismo simultaneamente globalitário e fragmentador". Apesar dessas afirmações, o autor vê a possibilidade de transformar o global numa esfera de luta política.



Nesse intuito, ele entende como necessário o alcance de uma cidadania plena, vinculada a soluções que devem ser buscadas localmente,

[...] desde que, dentro da nação, seja instituída uma federação de lugares, uma nova estruturação político-territorial, com a indispensável redistribuição de recursos, prerrogativas e obrigações. A partir do país como federação de lugares será possível, num segundo momento, construir um mundo como federação de países” (SANTOS, 2001, p.113).

Já no desenvolvimento local, há uma escala obediente ao *global*, preparadora de infra-estruturas, subsídios e reguladora de conflitos<sup>21</sup>. Deixa disponível aos interesses capitalistas uma mão-de-obra barata e submissa, além de evitar as deseconomias de aglomeração, beneficiando-se das vantagens que oferecem os distintos territórios, fazendo com que algumas experiências de desenvolvimento local apóiem-se basicamente na precarização das condições de trabalho<sup>22</sup>.

As escalas locais podem reunir forças de resistência, não obedientes ao global. E, assim, ao invés de essa escala figurar como mera intermediária do processo de produção, pode-se desenhar uma escala de verdadeira atuação no processo político, tendo no planejamento um projeto coletivo.

A produção do espaço é fortemente determinada por interesses de agentes que não vivem o seu cotidiano. É porque se apropriam do espaço que agentes capitalistas podem comandar o trabalho e acumular os excedentes, figurando por isso como sujeitos que conseguem se apropriar do cotidiano de muitos, cotidianos de espaços *derivados*. Se as condições de vida da maioria da sociedade estão determinadas pelas dinâmicas sociais, econômicas e políticas em interação nos níveis escalares nacional e internacional, seriam necessárias mudanças estruturais capazes de abrir possibilidades de reversão (VAINER, 2001, p. 26). Entretanto, depositar as expectativas nessa possibilidade ampla de ruptura (já tantas vezes frustrada) não pressupõe desqualificar pequenos processos mais lentos e com possibilidades mais

<sup>21</sup> Sobre o aproveitamento econômico das virtuosidades de cada espaço e de suas *vantagens comparativas e competitivas*, Santos (1996, p. 198) mostra como esse processo exige a produção da heterogeneidade constante dos lugares, numa divisão aprofundada. Com isso, ele considera que há um novo significado para a noção de 'exército reserva de lugares' (WALKER, 1978, *apud* SANTOS, 1996, p. 198).

<sup>22</sup> O uso da precarização nas relações de trabalho aparece nos textos dos entusiastas do desenvolvimento local: “A força de trabalho utilizada é flexível, no sentido de ser capaz de realizar tarefas diversas no processo de produção. Da mesma forma, a oferta de mão-de-obra tem condições de se adaptar às necessidades das empresas mediante o trabalho em tempo parcial, em domicílio ou de caráter informal.”. Em outra passagem: “A teoria do desenvolvimento endógeno afirma que um dos fatores explicativos dos processos de acumulação nas economias locais consiste, freqüentemente, em sua capacidade de aproveitar recursos humanos com níveis salariais relativamente baixos. As formas de trabalho flexível, como o trabalho em domicílio, o temporário e o informal, o emprego do trabalho feminino, a difusão do cooperativismo e o comportamento não reivindicativo dos sindicatos (no caso de trabalhadores muito integrados à cultura local) possibilitam, com efeito, manter relativamente baixos os custos do trabalho. Isso faz com que as taxas de lucro das empresas locais se posicionem em patamares que favorecem o processo de acumulação no contexto local” (VAZQUEZ BARQUERO, 2001a, p. 40 e 65).

remotas de mudança que vem ocorrendo no nível local. Essas começam pequenas e aparentemente insignificantes, mas podem tornar-se grandes. A mobilização no nível local tem, por ora, alcances limitados, mas podem tornar-se significativos. O ideal seria apoiar e poder contar com os dois processos na promoção de mudança.

A ênfase insistente nas escalas menores, nesse momento histórico, pode ter motivação ideológica, segundo Lefebvre (2001, p. 177) ao expor que uma das principais contradições do espaço está entre o espaço globalmente produzido, em escala mundial, e suas fragmentações e pulverizações que resultam das relações de produção capitalistas. Nos termos do mesmo autor, o espaço se 'esmigalha' e academicamente também só é conhecido de forma fragmentada pelas ciências parcializadas, enquanto ele se forma como totalidade mundial e mesmo interplanetária. Para entender os limites dessa ênfase fragmentada, é preciso ter em conta, nos termos do próprio Lefebvre (2001, p. 24), que no mundo moderno o homem mudou de escala. As escalas foram produzidas, ainda que como forma de imposição do poder político e econômico, mas produziram uma nova condição. Portanto, não basta mais recuperar apenas o comando sobre a escala local, mas por meio dela conquistar novas dimensões escalares, como escalas geográficas mais amplas na ação política.

O desenvolvimento local numa perspectiva mais crítica sugere processos integrais, dinâmicos e complexos que envolvam os diferentes ramos de desenvolvimento e incorporem elementos, como a produtividade, a distribuição da terra, o fortalecimento da sociedade civil, os processos de descentralização administrativa, a construção de mercados internos sólidos, a educação e infra-estruturas (COQUE MARTINEZ, 2003, p. 268). Isso ocorre, por exemplo, com a difusão das experiências de autogestão e formação de cooperativas. São aberturas para que a sociedade comece a trilhar outros caminhos e construir outras relações.

Reconhece-se nessa forma de entender o desenvolvimento local que ele não deve ser baseado em iniciativas tão variadas e desarticuladas, mas tentar contemplar diversas dimensões. A sugestão de diversidade econômica também é fundamental, porque o desenvolvimento baseado tanto na monocultura, como na monoindústria deixa os territórios débeis diante das incertezas dessa economia articulada mundialmente. Diversificação e empreendimentos 'enraizados' localmente, com menor presença de absenteístas, são substanciais para aumentar a independência do local de dinâmicas exteriores.

As perspectivas que incorporam o cooperativismo trazem junto as reflexões sobre as crises e transformações no mundo do trabalho, assim como a ênfase à dimensão local, tendo em vista sua escala humana e a possibilidade de recuperação da democracia, recompondo com tal dimensão espacial um fórum de luta social.

Compreendendo que há um encaixe perfeito entre os conceitos de cooperativismo e desenvolvimento local, Rodríguez Cohard (2003, p. 12) argumenta que o bom funcionamento depende da homogeneidade entre os sócios já que unifica objetivos e que o desenvolvimento local, nessa perspectiva, não esquece de orientar-se pela prioridade social.

Ainda que as experiências cooperativistas sejam inicialmente precárias, elas trazem valores e atitudes diferentes que poderão construir uma outra perspectiva

para a sociedade. Conforme as referências econômicas passem a contar com mais elementos endógenos, a sociedade local ficará menos susceptível a decisões exteriores, o que poderá ampliar sua autonomia. Assim, a recuperação de ideais cooperativos torna mais próximo o desenvolvimento de um sistema de produção descentralizado e autogestionado. Uma sociedade nessa trilha poderá cuidar melhor de sua inserção econômica, da vida local e, quem sabe, poderá alcançar escalas mais amplas de ação.

É hora de valorizar elementos que possam desenhar o vir-a-ser como a abertura para falar da participação, envolvimento territorial e o cooperativismo. Manter o debate sobre essas idéias livre de suas nuances ideológicas é substancial no intuito de orientar adequadamente os novos referenciais para o planejamento. Não é recomendável deixar a cargo do acaso, parceiro do poder, cenas da vida futura.

## New development references and territory planning: new possibilities for small towns?

### ABSTRACT

The aim of this paper is to systematize the new references of development by means of their genesis, well-succeeded experiences, as well as different approaches about their reaches and limits. Our Geographical Perspective is focused on non-metropolitan areas, specially small towns, which are usually neglected in traditional territorial politics.

**Keywords:** Local development. Small towns. Scales.

### REFERÊNCIAS

AMIN, A; ROBINS, K. Regresso das economias regionais? A geografia mítica da acumulação flexível. In: BENKO, G; LIPIETZ, A. (Org.). *As regiões ganhadoras* - distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras (Portugal): Celta, 1994. p.77-99. Título original: Les regions Qui gagnent - districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la geographia économique.

ANTUNES, R. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1999, 6.ed., 155 p.

BECATINI, G. O distrito marshaliano, uma noção socioeconômica. In: BENKO, G; LIPIETZ, A. (Org.) *As regiões ganhadoras*: distritos e redes os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras (Portugal): Celta, 1994. p.20-29. Título original: Les regions Qui gagnent districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la geographia économique.

- BECKER B; EGLER, C. *Brasil – uma nova potência regional na economia mundo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998, 3.ed., 272 p.
- BELLANDI, M. El distrito industrial de Alfred Marshall. *Estudios Territoriales*, Madrid, n.20, p.31-44, jan-abr.1986.
- BENKO, G. *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. 2.ed., São Paulo: Hucitec, 1999, 266 p.
- BENKO, G; LIPIETZ, A. (Org.) *As regiões ganhadoras*: distritos e redes os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras (Portugal): Celta, 1994. 275 p. Título original: Les régions Qui gagnent – districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique.
- BERMAN, M. *Tudo o que é sólido desmancha no ar*: a aventura da modernidade. São Paulo: Companhia das Letras, 1986, 360 p.
- BIELZA DE ORY, V. La calidad ambiental de las pequeñas ciudades aragonesas como factor de desarrollo. In: FERRER REGALES, M. *Ecología social y ambiente*: las ciudades medias y pequeñas. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, 1991, 61-76.
- BOISIER, S. Nuevas fronteras para la política regional en América Latina. *Ciudad y territorio estudios territoriales*, Madrid, v.31, n.122, p.809-819, out-dez.1999.
- BORJA, J; CASTELLS, M. *Local y global*: la gestión de las ciudades en la era de la información. 4.ed. Madrid: Santilhana, 1999, 418 p.
- BRANDÃO, C.A. O modo trans-escalar de análise e de intervenção pública: notas para um manifesto anti-localista. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10, 2003, Belo Horizonte. *Anais*: Encruzilhadas do Planejamento. Belo Horizonte: UFMG/ANPUR, 2003, p.79-99.1 CD.
- BREITBART, M.M. El anarquismo español: ensayo introductorio. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). *Anarquismo y geografía*. Barcelona: Oikos-tau, 1989, p.195-221.
- BRUNEAU, P. Les réseaux de villes en France: quels acteurs? queles finalités? quel avenir? Réflexions à partir de l'exemple de la région Poitou-Charentes. *Cahiers de Géographie du Québec*, Saint-Foy (Quebec), v. 42, n.116, p.177-193, set.1998.
- CAMAGNI, R. Organisation économique et réseaux de villes. In: SALLEZ, A. (Org.) *Les villes, lieux d'Europe*. Paris: Datar; Éditions de l'Aube, 1993, p.107-128.
- CHESHIRE, P; HAY, D. Problemas de declive y crecimiento en las ciudades de Europa. *Estudios territoriales*, Madrid, n.19, p.31-56, set-dez.1985.
- CLIMENT LÓPEZ, E.; GUTIERREZ DEL VALLE, R.M. Medios innovadores y desarrollo local: los sistemas productores de calzado del interior de España. *Estudios Geográficos*, Madrid, v. 63, n.246, p.5-31, jan-mar.2002.
- COQUE MARTINEZ, J. El desarrollo local sobre bases cooperativas: valorización de los recursos locales y creación de redes. In: BUENDÍA MARTINEZ, I; GARCÍA ALONSO, J.V. *Cooperativismo y desarrollo local*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2003, p.261-299.
- COUTINHO, L. O desafio urbano-regional na construção de um projeto de nação. In: GONÇALVES, M. F. et al. *Regiões e cidades, cidades nas regiões*: o desafio urbano-regional. São Paulo: Editora da Unesp, 2003. p.37-47.

DANIEL, C. Perspectivas que o desenvolvimento local e a distribuição da renda abrem à construção do socialismo. In: DANIEL, C. *et al. Poder local e socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002, p.11- 46. (Socialismo em discussão).

DOMMERGUES, P; DELFOUR, C. El surgimiento de nuevos modos de hacer política pública: el ejemplo americano. In: RODRIGUEZ GUTIERREZ (Ed.). *Manual de desarrollo local*. Gijón: Trea, 1999, p.119-129.

FELDMAN, S. Política urbana e regional em cidades não-metropolitanas. In: GONÇALVES, M. F.*et al. Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora da Unesp, 2003, p.105-112.

FERRER REGALES *et al.* Microurbanización e industrialización local el eje Navarro-Riojano del Ebro. In: FERRER REGALES, M. *Ecología social y ambiente: las ciudades medias y pequeñas*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, 1991, p.75-160.

GARCÍA ALONSO, J. V. El comercio justo y los programas de microcrédito: principales aportaciones de las ONGs al desarrollo cooperativo. In: BUENDÍA MARTINEZ, I; GARCÍA ALONSO, J.V. *Cooperativismo y desarrollo local*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2003, p.354-357.

GAROFOLI, G. Modelos locales de desarrollo. *Estudios Territoriales*, Madrid, n.22, p.157-168, set-dez.1986.

\_\_\_\_\_. Os sistemas de pequenas empresas: um caso paradigmático de desenvolvimento endógeno. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.) *As regiões ganhadoras: distritos e redes os novos paradigmas da geografia econômica*. Oeiras(Portugal): Celta, 1994. p.33-46. Título original: Les regions Qui gagnent – districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la geographia économique.

GERRY, C. *Zonas rurais na fronteira da reestruturação territorial: terceira Itália ou quarto Portugal?*Vila Real (Portugal): Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro - UTAD, 13 p. Disponível em <[www.home.utad.pt/~des/docs/artigos/cgerry\\_01.html](http://www.home.utad.pt/~des/docs/artigos/cgerry_01.html)>. Acesso em: 16.fev.2003.

GUILLAUME, M. *L'empire des reseaux*. Paris: Descartes e Cia., 1999, 158p.

LABORIE, J.P; RENARD, J. *Bourgs et petites villes*. Toulouse: Presses Universitaires du Mirail, 1997, 471 p.

LÁZARO ARAUJO, L. Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local. *Ciudad y territorio estudios territoriales*, Madrid, v.31, n.122, p.685-706, out-dez.1999.

LEAL MALDONADO, J. Un nuevo urbanismo para una sociedad en transformación. *Ciudad y territorio estudios territoriales*, Madrid, v.3, n.103, p.53-61, jan-mar.1995.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001, 145 p. Título original: Le droit à la ville.

LOZANO PEÑA, A. V; MARTINEZ FERNANDEZ, P. Algunas reflexiones sobre los problemas de implementación de políticas de desarrollo local a largo plazo. In: *Jornadas sobre ciudades medias*. Sevilla: Dirección General de Ordenación del Territorio, 1991, p.149-152.

- MÉNDEZ, R. Geografía económica: la lógica espacial del capitalismo global. Ariel: Barcelona, 1997, 384p.
- MIRANDA, A. Bourgs et émigration: le cas italien de la Vallée de Comino. In: LABORIE, J.P; RENARD, J. *Bourgs et petites villes*. Toulouse: Presses Universitaires du Mirail, 1997, p.435-442.
- MONTENEGRO GÓMEZ, J. R. *Políticas públicas de desenvolvimento rural e o projeto de reforma agrária do MST no Noroeste do Paraná: uma contribuição ao entendimento do conflito capital x trabalho, da gestão territorial do Estado e do controle social do capital*. 2002, 230f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade Estadual de Maringá, Maringá.
- MOURA, M.S.S. *Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas: tendências à renovação na gestão local*. 1997. 255f. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Faculdade de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- \_\_\_\_\_. *Inovações municipais em tempos de democratização e crise: novos cenários da gestão urbana*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 5, 1993, Belo Horizonte. *Anais*. Belo Horizonte: ANPUR, 1993, p.443-456.
- OCAÑA OCAÑA, C. *El espacio social en las ciudades medias*. In: FERRER REGALES, M. *Ecología social y ambiente: las ciudades medias y pequeñas*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra S.A., 1991, p.45-60.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 4.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005, 260 p. Título original: Making democracy work: civic traditions in moderns Italy.
- QUAINI, M. *A construção da geografia humana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, 158p. Título original: La costruzione della geografia umana. (Geografia e Sociedade,3).
- RODRÍGUEZ ALVAREZ, J.M. (Coord.) *Experiências práticas de desarrollo local: Primeros estudios de caso de dinamización socioeconômica en ámbitos locales*. Barcelona: Bayer Hnos, 2001, 717 p.
- RODRÍGUEZ COHARD, J. C. El desarrollo local como nueva estrategia de desarrollo económico y social. In: BUENDÍA MARTINEZ, I; GARCÍA ALONSO, J.V. *Cooperativismo y desarrollo local*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2003, p.5-22.
- SÁNCHEZ LOPEZ *et al.* La industria de la confección en las zonas rurales del sur de Córdoba. *Estudios Territoriales*, Madrid, n.13-14, p.47-64, abr-set.1984.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço: Técnica e tempo. Razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996, 308 p.
- \_\_\_\_\_. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 6.ed. Rio de Janeiro: Record, 2001, 174 p.
- \_\_\_\_\_. *O território e o saber local: algumas categorias de análise*. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, v.13, n.2, p.15-26, 1999.
- SFORZI, F. La teoria marshaliana para explicar el desarrollo local. In: RODRIGUEZ GUTIERREZ, F. *Manual de desarrollo local*. Gijon:Trea, 1999, p.13-32.
- SMITH, N. *Desenvolvimento desigual*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988, 250 p.

- SOUZA, M.L. de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2002, 556 p.
- TATTARA, G; VOLPE, M. *Las redes en los distritos industriales italianos: la Terza Itália*. Los Polvorines (Argentina): Littec, [2005?], 25 p. Disponível em <[www.littec.ungs.edu.ar/pdfespa%F1ol/cap3.pdf](http://www.littec.ungs.edu.ar/pdfespa%F1ol/cap3.pdf)>. Acesso em: 10.abr.2005.
- VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000, p.75-101.
- \_\_\_\_\_. *As escalas do Poder e o Poder das Escalas: O Que Pode o Poder Local?* In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9, 2001, Rio de Janeiro. *Anais: Ética, Planejamento e Construção Democrática do Espaço*; v. 1. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001, p.140-151.
- VAINER, C. B; SMOLKA, M.O. Em tempos de liberalismo: Tendências e desafios do planejamento urbano no Brasil. In: PIQUET, R; RIBEIRO, A.C.T. (Org). *Brasil, território da desigualdade: descaminhos da modernização*. Rio de Janeiro: Zahar, 1991, p.19-32.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. V. La política de desarrollo económico local en Europa. In: RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. *Manual de Desarrollo Local*. Gijón:Trea, 2001b, p.42-60.
- \_\_\_\_\_. Política econômica local: la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo. Madrid: Pirámide, 1993, 332p.
- \_\_\_\_\_. El cambio del modelo de desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en España. *Estudios territoriales*, Madrid, n. 20, p.87-110, jan-abr.1986.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001a, 280 p.
- VELTZ, P. *Mondialisation, villes et territoires – l' économie d' archipel*. 2.ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1998, 262 p.